

# L'IN(DIS)PENSABLE REFORME DU STATUT DE PARENT D'ELEVE<sup>1</sup>

Françoise LORCERIE

La forme que devrait prendre aujourd'hui en France l'association des parents et des agents scolaires dans l'enseignement de base n'est pas précisément définie. *A quoi servent les parents d'élèves ?*<sup>2</sup> Le Ministère ne s'est pas prononcé sur la question, ni les partis politiques ; les syndicats d'enseignants non plus. On ne peut pas dire qu'un débat se soit développé sur ce thème dans l'opinion publique. Certes la loi se prononce, - plus exactement le *Rapport annexé* à la loi du 10 juillet 1989, sur les *Missions du système éducatif*, et d'autres textes officiels de l'Education nationale reprennent l'idée : les parents sont les *partenaires* des enseignants, ils sont de droit les "*premiers partenaires*" de l'école. Mais l'expression est ambiguë. Est-ce une façon de reconnaître les parents comme les représentants des *usagers* de l'école (lesquels sont les élèves mineurs) ? ou au contraire une façon de dire que l'école n'a pas d'usagers ?

L'idée de partenariat entre parents et agents scolaires répond à une sorte d'évidence sociale et politique. D'une part, on attend beaucoup de l'école, et dans tous les milieux sociaux. L'exigence est grande et l'inquiétude à la mesure des enjeux de la formation scolaire pour les familles, - des enjeux vitaux. Il faut se débarrasser de l'idée que "les parents" se désintéressent de l'école : les enquêtes soulignent que le retrait des parents de condition modeste vis-à-vis des initiatives de l'école (invitations, convocations) est très généralement l'expression de la peur et d'une *désorientation*<sup>3</sup>. D'autre part, on admet de moins en moins qu'un service public dispose de ses usagers sans que ceux-ci aient un mot à dire sur son fonctionnement, et encore moins sans qu'ils aient connaissance de ce que le service envisage, décide, enregistre à leur sujet. C'est un des sens de l'idée d'*ouverture* aux

---

<sup>1</sup> Publié in Philippe Warin (dir.) *Quelle modernisation des services publics ? Les usagers au coeur des réformes*. Paris, La Découverte, 1997, p. 175-200.

<sup>2</sup>La question est soulevée par Jean-Pierre Bocquet, président de la Fédération de parents d'élèves PEEP, devant un aréopage de responsables ministériels, syndicaux et associatifs, réunis lors du colloque de 70ème anniversaire de cette fédération, en 1996 (document PEEP).

<sup>3</sup>Cf. DE QUEIROZ, Jean-Manuel, *La désorientation scolaire. Sur le rapport social de familles populaires urbaines à la scolarisation*, Thèse sociologie, Université de Paris VIII, 1981.

"usagers", qui n'est pas propre à l'école. Ce thème désigne une modalité de fonctionnement accordée à l'idée qu'un service public est *au service du* public, et ne peut servir l'intérêt général qu'à ce compte.

L'idée de *parents partenaires* fait donc écho à cet investissement latent ou déclaré de l'école par la population, qui est une tendance sociologique à grande échelle, et elle lui reconnaît une valeur normative générale, c'est-à-dire la valeur d'une base d'action légitime dans la société.

Base d'action légitime, mais sans force juridique. Que doivent faire les agents scolaires (enseignants, responsables administratifs), ou que sont-ils autorisés à faire pour devenir les partenaires des parents, et réciproquement (car la relation *partenaire de* est réciproque : on n'est pas partenaire de quelqu'un si celui-ci ne l'est pas de vous) ? Ni les textes réglementaires ni la coutume n'établissent à ce jour de réciprocité entre eux : il n'y a pas de moment, pas de domaine d'action, pas de modalités prévus pour cela. Accueillir correctement les parents, les informer de la situation scolaire de leur enfant, voilà ce que stipulent les textes récents en fait de relations entre agents scolaires et parents. A quoi s'ajoutent les rencontres ritualisées avec des délégués des parents à l'occasion des conseils d'école et des conseils de classe et d'administration des établissements. Tous ces échanges sont étroitement limités dans leurs objets et leur durée (ce qui les définit comme administratifs), et ils sont fortement asymétriques, marqués par la prépondérance du fonctionnaire sur le simple citoyen, c'est-à-dire non partenariaux. Cela relève de l'usage autant que du droit, mais c'est un fait.

Le thème du partenariat des parents et de l'école apparaît donc nimbé de valeur rhétorique : il fait ressentir une philosophie plus qu'il ne décrit une relation instituée. Le parent partenaire n'est un partenaire qu'au figuré. Qu'est-il, au vrai ? Le survol des textes et des pratiques amène à mettre en évidence que :

1. Il n'y a pas aujourd'hui en France une ligne mais plusieurs, qui légitiment simultanément l'action publique en matière d'éducation scolaire ; et le mode d'association des parents à l'école est une des questions qui se trouvent rendues floues du fait de cette pluralité. S'il y a bien sur ce point une visée globale de changement, ce qu'exprime l'émergence du thème des *parents partenaires*, il n'y a pas un programme de changement. Le thème du partenariat entre parents et école apparaît dès lors comme un compromis : la loi ne dit pas "usagers", terme qui demeure largement refusé par le milieu enseignant, elle ne dit plus "assujettis", terme qui rapprochait l'école de l'armée, l'obligation scolaire de l'obligation militaire, mais qui détonne par rapport aux libertés que parents (et élèves) prennent aujourd'hui de plus en plus vis-à-vis de l'école. Le mot "partenaire", terme *ad hoc* (il n'est pas utilisé pour les autres services), pose une égalité de principe des parents et des agents scolaires autour de l'éducation scolaire de la jeune génération, il

évoque une orientation participative dans la relation de service, mais sans la spécifier.

2. Si elle n'est pas tranchée en termes politiques, la question de la contribution des parents à la régulation du système (*A quoi servent les parents ?*) est à tout le moins déterminée en pratique. On observe dans les faits une double tendance contradictoire. Dans les secteurs populaires - dans les zones d'éducation prioritaires -, on peut observer ponctuellement une revigoration de la logique "républicaine" d'association-subordination des parents aux agents scolaires, à l'initiative de l'école, dans le cadre d'actions particulières. Mais par ailleurs, dans la plupart des secteurs y compris les secteurs populaires, on assiste à l'affaiblissement objectif de cette logique par l'*exit* de fractions croissantes de la population, qui exercent les libertés que leur laissent la reconnaissance définitive de l'école privée par les socialistes (1984) et la désectorisation partielle des écoles et établissements. Les essais de formes plus démocratiques d'association, envisagés un temps au début des années quatre-vingt-dix, sont généralement abandonnés<sup>4</sup>.

## **1. TROIS STATUTS SOUS LE MOT "PARTENAIRE"**

Les controverses contemporaines relatives à l'école dans différents cercles (internes et externes à l'école) permettent d'identifier trois modèles scolaires concurrents, et qui plus est, mis en oeuvre concurremment. Tous trois se réclament d'une visée démocratique. Le modèle dit "républicain" de l'école repose sur l'entretien d'un espace soustrait au contrôle de l'environnement politique et social des établissements, espace de compétence exclusive des agents scolaires, régi par des règles nationales. A ce modèle, de type rationnel-bureaucratique, s'oppose un modèle d'inspiration libérale, qui attend des gains en "qualité" d'une plus grande exposition des agents aux besoins des usagers du système (mais pas forcément par le biais d'une participation accrue). Un troisième modèle enfin, qu'on pourrait dire d'inspiration "développementiste" et "basiste", table sur l'essor de dynamiques de terrain, et préconise une globalisation des ressources du développement éducatif dans la géographie prioritaire dessinée par la politique de la ville (les "territoires" des quartiers contractualisés).

---

<sup>4</sup>Ce chapitre reprend et prolonge des analyses que nous avons publiées antérieurement à propos de la politique française des zones d'éducation prioritaires et de son articulation avec la politique de la ville. En particulier : Les parents partenaires ?, revue *Savoir* 6 (1), 1994, p. 45-74 ; Les ZEP 1990-1993, pour mémoire, *Migrants Formation* (97), 1994, p. 30-48 ; De la citoyenneté comme mode d'innovation dans la politique de la ville. L'expérience de l'Université du Citoyen à Marseille, *Les Annales de la recherche urbaine* (68-69), sept.-déc. 1995, p. 123-134.

La notion de "parent" est construite au sein de chacun des modèles d'une façon particulière. Les termes "parents" et autres, désignant les destinataires des politiques publiques (par exemple "usagers", "habitants"), ne sont pas en effet des descriptions directes du monde, mais des descriptions filtrées par le système normatif tracé par la politique publique, qui délimite leur valeur d'usage<sup>5</sup>. Les rôles sociaux de "parents" et les modalités de l'attente de rôles à leur endroit, qui définissent proprement leur *statut* aux yeux de l'institution, sont très différenciés dans les trois modèles<sup>6</sup>. Le parent doit être un auxiliaire organique dans le modèle "républicain" ; il n'est pas considéré comme organiquement lié à l'école dans le modèle libéral, mais comme l'utilisateur d'un service public, ayant des droits généraux à ce titre, et quelques moyens de les faire valoir ; il est considéré et doit se considérer comme un concitoyen dans le modèle du "développement social", où la politique sectorielle de l'école est appelée à venir s'encaster dans une visée volontariste de "développement communautaire" et de "modernisation de l'Etat".

### ***1.1. LE PARENT "PARTENAIRE" DANS LE MODELE "REPUBLICAIN" DE L'ECOLE***

Le modèle "républicain" se réfère à la socialisation de l'ensemble de la génération montante (l'inclusion de chacun dans la "famille" nationale, comme on dit dans les manuels d'instruction civique de la IIIème République) et à l'extraction des élites. Sans détailler, rappelons que ce modèle associe typiquement une épistémologie, une psychologie de l'apprentissage, une pédagogie, une morale, une philosophie politique et une organisation administrative préservant rigoureusement l'autonomie du secteur scolaire vis-à-vis des autres secteurs de l'action publique comme des forces sociales et politiques. Il fut pendant plusieurs décennies et jusqu'à une date difficile à déterminer (1959 ? 1968 ? 1976 ? 1984 ? 1989 ? *Quand*

---

<sup>5</sup> Ainsi n'y a-t-il pas de synonymie ni de rapport d'inclusion entre "parents" et "familles" dans le discours courant de l'Education nationale, contrairement à ce qu'une lecture banale pourrait induire (Cf. GLASMAN, Dominique, "Parents" ou "familles" : Critique d'un vocabulaire générique, *Revue française de pédagogie* (100), juil.-août-sept. 1992, p. 19-33).

<sup>6</sup>"Statut" renvoie donc ici à la définition réglementaire des droits et devoirs du parent ainsi qu'à l'interprétation dont ceux-ci font l'objet de la part des agents scolaires (à ne pas confondre avec le "statut de délégué-parents", revendiqué par la FCPE pour ouvrir droit à autorisation d'absence et à dédommagement). D'autre part, "modèle scolaire" s'entend ici d'un système social *imaginé*, qui assurerait de façon cohérente sa propre reproduction ainsi que la production sociale dont il a la charge. Les formes scolaires existantes sont composites à cet égard.

*l'école de Jules Ferry est-elle morte ?*<sup>7</sup>) le modèle unique sous-jacent à la forme de scolarisation majoritaire. En partant de l'idéal-type de l'école républicaine (laïque, méritocratique, normalisatrice, centralisée, etc.), on peut identifier les étapes par lesquelles des modifications importantes se sont inscrites dans les formes scolaires. Pourtant il est contestable que le modèle lui-même soit "mort" (on le voit bien vivant dans les débats) et que sa force pratique soit épuisée : des composantes cruciales de l'organisation scolaires demeurent régies par le modèle rationnel-bureaucratique : la structure en cascade de l'administration, la gestion de carrière des agents et tout ce qui relève de leur statut (définition du service, le principe de la liberté pédagogique sans contrôle local), etc.

Des travaux comparatifs sur les façons d'être enseignant (les *rôles professionnels*) dans différents pays confirment l'existence structurelle de cette distance dominatrice à l'égard des parents dans le système français, et la mettent en relation avec les grands fonctionnements spécifiques du système scolaire. En France, des programmes nationaux découpés en objectifs-normes focalisent le soin des enseignants et entretiennent le primat du cours dispensé ("faire le programme"). Les carrières et les mutations déterminées à l'ancienneté au plan national ou départemental les polarisent tendanciellement sur les quartiers favorisés. Un contrôle de conformité personnelle les entretient dans l'habitude de ne rendre compte de leur travail à personne d'autre qu'à eux-mêmes (pas non plus à leurs collègues ou au directeur), etc.<sup>8</sup> En milieu populaire, la différenciation sociale de l'habitat accroît encore la distance des agents scolaires à l'égard des parents : les rencontres informelles entre eux à l'extérieur des locaux scolaires sont exceptionnelles.

L'idée de *parent partenaire* n'est pas naturelle dans ce modèle, qui place l'univers scolaire à distance de l'univers social auquel appartiennent les parents, et prévoit de faire des élèves les ambassadeurs de l'école à l'extérieur, mais pas le mouvement inverse. Les seuls "*partenaires*" qu'il reconnaît véritablement sont les personnels, associés juridiquement depuis 1945 à la régulation administrative, et, *de facto*, aux décisions politiques concernant le système<sup>9</sup>. Si l'expression "partenaire" est reprise à propos des

---

<sup>7</sup> Voir sur ce point l'analyse d'Antoine PROST, *Education, société et politiques. Une histoire de l'enseignement en France, de 1945 à nos jours*, Paris, Seuil, 1992, p. 47 ss.

<sup>8</sup> Voir la comparaison développée par Michel Gilly et Patricia Broadfoot entre 400 instituteurs anglais et autant de français, dans quatre situations sociales appariées : GILLY, M., BROADFOOT, P. et alii, *Instituteurs anglais, instituteurs français. Pratiques et conceptions du rôle*. Berne, Peter Lang, 1993.

<sup>9</sup> Le poids politique des enseignants découle de leur masse démographique (ils sont plus d'un million) mais aussi de leur forte présence dans le milieu décisionnel, de leur taux de syndicalisation élevé, et de l'extension de leurs alliances. Parmi les associations "amies", il faut mentionner la FCPE, principale organisation de parents d'élèves, qui a tenté en vain d'autonomiser son financement en 1993.

parents, c'est avec un sens évaluatif uniquement, le mot ne connote pas alors un statut reconnu mais une attitude (constatée ou requise). Le parent "partenaire" est celui qui est jugé proche de l'école, celui qui fait confiance et à qui on peut faire confiance. Les enquêtes de terrain conduites sur l'école élémentaire montrent que dans le système de catégorisation sociale ordinaire des agents scolaires, le partenariat contraste avec la différence (ou la "distance"), assignée aux parents sur une base culturelle (parents immigrés), sociale (parents ouvriers) ou psychologique (parents à problèmes familiaux) ; et avec la compétition (ou la "défiance"), schème qui prévaut dans la relation aux parents de classes moyennes. Le partenariat ainsi compris comme prédicat ne crible qu'"une poignée" de parents<sup>10</sup>. La relation de l'école aux parents est ici analogue à celle de l'école aux enfants : c'est une relation de commande et de domination symbolique.

## ***1.2. LE PARENT "PARTENAIRE" DANS LE MODELE LIBERAL DE L'ACTION SCOLAIRE***

Le second modèle fait de la "modernisation" de l'école un cas particulier d'un changement de grande envergure, transversal à l'ensemble des services publics, que le gouvernement Rocard baptisa de *"renouveau du service public"* et encadra d'une charte solennelle, la *Charte des services publics*<sup>11</sup>. Le changement se réfère à l'"équité" et à l'"efficacité" du service, affirme que *"l'usager /doit être/ placé au centre de la préoccupation de tous les services publics"*, pose que l'administration *"a une obligation de résultat"*, préconise des *"principes nouveaux"* : *"transparence et responsabilité, simplicité et accessibilité, participation et adaptation, confiance et fiabilité"*.

Un tel discours affirme hautement la responsabilité de l'Etat dans la transformation, et il récuse expressément toute assimilation de l'usage des services publics avec *"une relation de type commercial"*. Il n'est donc pas "libéral" au sens anti-étatique ou anti-interventionniste du terme. Mais il l'est au sens où il dénie la prééminence de la rationalité bureaucratique sur les droits, besoins et demandes des usagers. *"La légitimité des services publics est fondée sur leur utilité sociale"*, écrit la Charte, qui rappelle l'article 15 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen : *"La société a droit de demander compte à tout agent public de son administration"*.

---

<sup>10</sup> ANDERSON-LEVITT, Kathryn M., Degrees of distance between teachers and parents in urban France, *Anthropology and Education Quarterly*, 20/2, juin 1989, p. 97-117.

<sup>11</sup> Document : Ministère de la Fonction publique et des réformes administratives, 1992. Les citations qui suivent sont extraites de l'avant-propos.

La loi d'orientation sur l'éducation du 10 juillet 1989 applique ce nouveau modèle général de l'action publique aux particularités du domaine scolaire, en insistant sur le renouveau des formes scolaires : communauté éducative centrée sur l'élève, adaptation de la pédagogie aux besoins des élèves, nouveaux rôles professionnels des enseignants (requérant une nouvelle professionnalisation), autonomie des établissements et projet d'établissement, évaluation du système et des actions pédagogiques, etc.<sup>12</sup> Elle légalise aussi, au nom de l'égalité et du service à rendre ("lutte contre l'exclusion scolaire"), un principe de discrimination positive dans les zones défavorisées (zones d'éducation prioritaires).

L'émergence de ce modèle dans la forme publique de scolarisation est antérieure : elle date au moins de 1968, et s'est accentuée avec la politique de "rénovation des collèges" (1981-1984)<sup>13</sup>. Ses prémisses politiques et professionnelles sont plus anciennes encore : les mouvements d'éducation nouvelle dès l'entre-deux-guerres, les "classes nouvelles" ensuite, exploraient déjà les thèmes de la modernisation, de la personnalisation et de l'ouverture des formes scolaires. C'est également le modèle promu dans les cadres internationaux d'expertise scolaire, notamment l'OCDE, dont le rapport *Les écoles et la qualité* (1989) a fait date.

Mais par ailleurs, les mêmes idées de "service rendu aux usagers", d'autonomie des établissements à cette fin, de "communauté éducative", de "projet personnel de l'élève", se trouvent aussi, de longue date, dans l'enseignement catholique, diffusées par l'UNAPEC et l'UNAPEL qui ont animé la rénovation pédagogique du réseau conventionné après la loi Debré (1959). C'est là, semble-t-il, qu'a émergé la notion de "communauté éducative", dès 1967<sup>14</sup>. La "modernisation" libérale de l'école rapproche

---

<sup>12</sup>L'évaluation est assurée à l'interne exclusivement, mais dans un double cadre : les Inspections générales de l'Education nationale et de l'Administration de l'Education nationale réalisent annuellement un programme d'études d'évaluation (mis en oeuvre dans les académies avec l'aide des inspecteurs pédagogiques régionaux et des inspecteurs Vie scolaire), rendu public l'année suivante ; et la Direction de l'évaluation et de la prospective (DEP, ancien Service des études et statistiques) réalise un programme annuel d'enquêtes générales (par recueil des déclarations des établissements), et des études statistiques approfondies sur des panels d'élèves. Les publications de la DEP (notes d'information diffusées aux établissements, revue, dossiers et ouvrages) constituent la source principale de la connaissance statistique sur le système scolaire français. Il existe un seul organe autonome qui produit des études quantitatives sur le système scolaire : l'IREDU, unité mixte du CNRS et de l'Université de Dijon.

<sup>13</sup>Par exemple, la notion de "communauté scolaire" et de partenariat des parents pénètre dans le vocabulaire officiel de l'Education nationale dès le début des années soixante-dix. Une étape importante de sa percée publique sera la circulaire du 2 juin 1982, *relative aux objectifs pour la vie scolaire dans les collèges*, qui porte la philosophie de la rénovation des collèges impulsée sous le ministère Savary.

<sup>14</sup>B. LAHOUSTE, *La pensée éducative des APEL*, mémoire de licence de sciences de l'éducation, Université catholique de l'Ouest, 1987 ; rapporté par Martine BARTHELEMY,

philosophiquement et formellement le système public et le privé conventionné, - Alain Savary ne s'en cachait pas.

L'idée de parent "partenaire", qui évoque proprement une tâche définie en commun, n'est pas centrale dans cette orientation de l'action scolaire. Elle peut bien entendu y être reprise et faire sens : c'est précisément à partir de la loi d'orientation du 10 juillet 1989 que le thème devient récurrent. Mais c'est le service rendu à l'élève qui est mis en avant, et qui focalise les changements pratiques. Les parents n'ont pas retiré de la nouvelle ligne d'action de nouveaux droits collectifs, les élèves si, au moins dans les lycées (1991). Dans l'enseignement privé conventionné, de même, l'accord des parents avec le projet éducatif de l'établissement est un présupposé, mais c'est le service rendu à l'élève qui est placé au centre.

Semblablement, les rapporteurs de la commission du Plan, principale instance d'expertise modernisatrice du gouvernement, appellent à une *"profonde transformation des mentalités et des comportements de tous les acteurs du système de formation"*, mais c'est sur la formation du jeune qu'ils insistent, sur l'évaluation du système, sur son financement. La question du partenariat des parents vient assez brièvement dans leur discussion sur l'autonomie des établissements. Les rapporteurs soulignent qu'un partenariat implique une égalité de statut, alors que les usagers sont engagés dans une *"relation formelle de domination"*<sup>15</sup>. *"On peut apprécier l'attitude des parents d'élèves comme étant une protection contre les risques d'injustice propre à une institution sur laquelle ils ont peu de prise et dont les logiques de fonctionnement restent largement étrangères"*. Ils s'accordent pour déplorer les modalités actuelles de la participation des parents dans l'enseignement public, mais sans envisager de formule de rechange : *"En tout état de cause /... les établissements/ doivent devenir un lieu de dialogue et de participation"* (souligné). Il n'est aucunement question de s'approcher d'une logique de co-production d'un service. L'idée maîtresse de la Commission est qu'il est possible et nécessaire d'*"améliorer l'école"*, d'accroître l'efficacité du système éducatif. Dans cette perspective, les stratégies que développent les usagers pour rechercher *"la bonne école"*<sup>16</sup>, en déjouant les contraintes de la sectorisation dans le public, ne sont ni à nier, ni à dénigrer. Ce sont des indices qui informent le système de formation sur ses résultats : ces mouvements sont désormais mesurés par la DEP.

---

Des militants de l'école : les associations de parents d'élèves en France, *Revue française de sociologie*, XXXVI, 1995, p. 444.

<sup>15</sup> Secrétariat d'Etat au Plan, *Eduquer pour demain, Acteurs et partenaires*, Introduction de René Rémond, Paris, La Découverte / La Documentation française, 1991, p. 108-111.

<sup>16</sup> Allusion aux travaux inauguraux de Robert BALLION sur la sociologie des comportements des parents français à l'égard de l'école : *Les consommateurs d'école* (Stock, 1982), et *La Bonne école* (Hatier, 1991). Robert Ballion fut le rapporteur du groupe consacré à l'évaluation dans cette commission du Plan.



Dans l'abstrait, trois voies s'offrent aux politiques de libéralisation de l'école : une voie technocratique, une voie libérale proprement dite, et une voie démocratique. La première se réclame de *"la logique du management, de la bonne gestion : peu importe dans ce cas que l'utilisateur ne soit pas consulté pourvu qu'il soit satisfait ; à la limite, c'est au nom de l'utilisateur qu'est revendiquée l'absence de dialogue"*<sup>17</sup>. Les deux autres logiques confieraient aux usagers (et non plus à l'administration) le soin d'allumer les clignotants : c'est la logique du choix des établissements ; et la logique participative. En pratique, les choix de mise en oeuvre privilégient la logique technocratique endocentrée, et ce, dans chacun des deux réseaux scolaires, - la voie libérale jouant comme soupape de sûreté, et la solution démocratique étant tenue pour nécessaire mais difficile (impossible ?) à mettre en place.

### ***1.3. LE PARENT "PARTENAIRE" DANS LE MODELE DE "DEVELOPPEMENT SOCIAL"***

Un troisième modèle d'association des parents à l'école s'est dessiné à la fin des années quatre-vingt et au début des années quatre-vingt-dix, en relation avec la déconnexion croissante de la formation scolaire et de l'emploi et la croissance du chômage. Ce modèle se réfère à la "lutte contre l'exclusion". Il postule une articulation essentielle entre la préoccupation sociale, désignée dans la dénomination "développement social urbain", et la préoccupation politique que désigne l'adjectif "citoyen" dans des expressions comme "des quartiers citoyens", "une école citoyenne", - typiques du système d'action instauré par la politique de la ville.

La citoyenneté est en effet la valeur de référence de la politique de "développement social urbain" qui s'est développée dans les années 1989-1993, couvrant de sa légitimité l'ensemble des actions entreprises au nom de la solidarité. Plus spécifiquement, la citoyenneté désigne dans cette politique le principe d'une nouvelle régulation des relations de service entre habitants, agents publics (dont les enseignants) et autres professionnels du social dans les quartiers déshérités. Les habitants se voient attribuer simultanément deux statuts symboliques presque opposés. D'une part, il est admis qu'ils sont dans une situation sociale difficile et doivent faire l'objet d'une attention particulière. Et d'autre part ils sont considérés comme des usagers sujets de droits, jouissant par principe d'une égalité de statut avec les agents publics et capables, par leurs propositions, de stimuler une dynamique de rénovation institutionnelle reconnue comme nécessaire au succès du programme social. La logique d'action dont se réclame la

---

<sup>17</sup> Cf. rapport Sapin sur *La Place et le rôle des usagers dans les services publics* (1983), p. 9. Curieusement, la Commission du Plan dénomme cette logique "civique".

politique de la ville combine les deux impératifs : d'une part, poser fortement le principe de la citoyenneté des habitants, quel que soit leur statut social (la désignation "habitants" devient quasi-statutaire dans cette politique publique) ; et d'autre part, traiter avec réalisme les problèmes sociaux. Réciproquement, les agents des services sont supposés sortir de leurs fonctionnements routiniers et entrer dans une relation citoyenne avec les usagers et bénéficiaires : dans les quartiers contractualisés, la citoyenneté doit devenir le registre de régulation des transactions entre agents publics et "habitants". C'est dans cette combinaison des deux angles d'approche que se situe la réponse politique apportée à la question de l'augmentation de l'"*efficacité sociale*" des services, qui revient en leitmotiv parmi les inspireurs de la nouvelle ligne.

La méthodologie partenariale en est l'instrument général. En associant des acteurs dont les situations étaient disparates au regard de la position sociale et du statut, en premier lieu des agents publics et des usagers, dans la visée du développement d'un site, le partenariat réalise la condition anthropologique essentielle de la citoyenneté au quotidien : la réciprocité des points de vue (ou leur "réciprocation"). Dans l'échange en vue de décider et de conduire des actions référées à l'intérêt général local, chaque partie doit reconnaître que l'autre apporte "*une contribution à l'intelligence du monde social*" équivalente à la sienne propre, pour reprendre les termes d'un théoricien du lien social<sup>18</sup>. On pense par là sortir l'action publique de sa logique paternaliste, supplétive ou assistancielle, et simultanément remobiliser les habitants désabusés.

Ce modèle pose en général que les problèmes comme les solutions ont un caractère territorial et global (écologique). Si l'école est centrale dans les quartiers en difficulté, si elle porte l'espoir des familles, elle ne peut, selon ce modèle, enrayer la dégradation de ses résultats ou de son climat qu'en fonctionnant en réseau avec ses "partenaires" naturels : autres opérateurs du champ éducatif et culturel, et habitants qui acceptent de participer à l'action collective. La relance des zones d'éducation prioritaires (ZEP) en couplage avec la politique de la ville se réfère typiquement à ce modèle.

Telles qu'instituées pour la première fois en 1981 par le ministre Alain Savary, sur une idée anglaise relayée par le syndicat SGEN-CFDT, les ZEP furent d'abord définies comme des espaces d'expérimentation et de mobilisation partenariale sur une visée sociale forte, mais sans support organisationnel sinon l'obligation de s'inscrire dans une démarche de projet. Le principe de discrimination positive, introduit pour la première fois dans une institution qui se concevait sous la figure de l'égalité, fut un choc symbolique. Mais le défaut de pilotage politique et de base institutionnelle fit que le potentiel d'innovation des ZEP

---

<sup>18</sup>L'expression est de Patrick Pharo, à propos des conditions sociales de la civilité. Cf. PHARO, Patrick, *Politique et savoir-vivre. Enquête sur les fondements du lien civil*, Paris, L'Harmattan, 1991.

s'étiola dès le milieu des années quatre-vingt. Elles furent relancées en 1989 par le gouvernement Rocard, en lien avec ce qui fut nommé la "politique de la ville"\* : elles sont mentionnées dans la loi d'orientation du 10 juillet 1989, dite loi Jospin. La philosophie d'ensemble restait la même, mais la méthodologie de la territorialisation et de la contractualisation de l'action publique était désormais plus aboutie.

On affectait à des périmètres urbains identifiés (banlieues ou centres dégradés) des ressources conséquentes, accordées sur une base contractuelle par les villes et par l'Etat, pour des projets de réhabilitation et de développement social émanant d'opérateurs très variés. Ceux-ci allaient être impulsés, coordonnés et soutenus localement par des agents de développement : les "chefs de projet de développement social urbain" et, pour les projets touchant au domaine éducatif (qui ne se réduit pas à l'action scolaire), les "coordonnateurs" de ZEP, coiffés par des "responsables" occupant une fonction hiérarchique dans l'Education nationale. Les coordonnateurs ZEP appartiennent de droit à l'équipe locale de projet. Par la suite, l'intégration des actions des différents services de l'Etat impliqués dans la politique de la ville a été resserrée par la mise en place de sous-préfets missionnés Ville, et de délégués de l'Etat dans les sites contractualisés (le rôle peut être tenu par des coordonnateurs ZEP). En 1989-1993, un discours de la *participation* civique et de la *responsabilité* publique (dite "modernisation de l'Etat"), animait l'ensemble, justifiant en principe de nouveaux rôles pour les "habitants" usagers des services publics, et, symétriquement, une nouvelle interprétation des rôles professionnels pour les agents des services eux-mêmes. "L'action sociale s'articulait sur l'innovation institutionnelle"<sup>19</sup>. Le discours de la participation civique s'est estompé à partir du changement de majorité en 1993, en même temps que, côté institutionnel, la commande d'innovation localisée se dégageait de toute perspective de réforme du système lui-même (politique de soutien aux "établissements sensibles").

\* Il y eut en outre des ZEP rurales.

C'est dans ce modèle du "développement social" et de la "lutte contre l'exclusion" que le partenariat des parents est revendiqué avec le plus de vigueur. Dans son *Travailler en ZEP*, publié avec l'aval du ministère de l'Education nationale, Alain Bourgarel (qui fut à l'origine de l'acclimatation en France de l'idée des ZEP<sup>20</sup>) place les parents au premier rang des multiples partenaires impliqués dans la réalisation du projet de zone, et il souligne la nouveauté de la relation interpersonnelle que cela suppose : il s'agira d'examiner ensemble "*les moyens de la réussite scolaire*", sujet qui "*ne peut être abordé qu'après une reconnaissance mutuelle de co-éducation, donc dans un schéma différent du couple "maître/élève"*". Ainsi défini dans son objet et dans ses modalités intersubjectives, ce partenariat est en lui-même un but, il est une méthode qui relève d'une "ingénierie éducative" complexe au service de l'efficacité<sup>21</sup>.

---

<sup>19</sup>GAUDIN, Jean-Pierre, *Les Nouvelles politiques urbaines*. Paris, PUF, 1993.

<sup>20</sup> Un mémoire d'histoire, sous la direction d'Antoine Prost, fait la lumière sur ce point controversé. Voir COGEZ, Bruno, *Les Zones d'éducation prioritaires (Origines, projets, mise en place), 1966-1985*, Mémoire de maîtrise d'histoire, Université Paris I, 1996.

<sup>21</sup> BOURGAREL, Alain (et coll.), *Travailler en ZEP, Les rôles du responsable et du coordonnateur de ZEP*, Paris, Hachette-Education/CNDP 1991, p. 49 ss. L'idée d'un partenariat-méthode de changement, ou démarche de changement (et non pas seulement

En l'absence d'un changement dans le statut réglementaire des enseignants, en l'absence d'obligation administrative donc, on pose que le partenariat-démarche de rapprochement entre opérateurs et destinataires de l'action publique peut constituer un levier pour la solution des problèmes pendants, s'il parvient à impliquer chaque partie dans une forme de loyalisme, fait d'attachement réciproque à l'école et au quartier. Les habitants des quartiers défavorisés se vivent comme captifs de leur quartier, stigmatisés du seul fait de leur domicile ; l'état d'esprit est symétrique parmi les agents scolaires. Le pari est que l'intercompréhension puisse jouer entre les uns et les autres : le sentiment de l'injustice subie ne recouvre-t-il pas aussi bien l'idéal humaniste de l'école que le désir d'émancipation de ceux des habitants qui souhaitent s'impliquer dans des dispositifs participatifs ? Par ailleurs, la politique de la ville, placée sous la double égide du maire et du préfet pour ce qui concerne l'action des services extérieurs de l'Etat, offre à l'appui de cette démarche des ressources non négligeables au regard des subsides disponibles dans le seul cadre scolaire, ainsi qu'un espace de médiation la rendant possible théoriquement.

Tel était le scénario. Il n'a été réalisé que furtivement. Des trois investissements politiques du partenariat des parents et de l'école - soutien "républicain", satisfaction "libérale", loyalisme participationniste -, celui-ci était le plus volontariste. Il ne pouvait s'implanter sans une volonté politique forte et soutenue, sachant au moins ménager des rencontres de type civique entre les partenaires potentiels, engagés ensemble à *des titres différents*, les uns comme "habitants", les autres comme agents scolaires, les autres encore comme partenaires à d'autres titres, dans une bataille commune. Or aucun cadre ne fut établi à cette fin<sup>22</sup>. En fin de compte, dans la quasi-totalité des sites contractualisés en ZEP, les actions "parents" ont mis en oeuvre, avec des moyens nouveaux, une logique néo-républicaine.

## **2. USURE ET VIGUEUR DU MODELE "REPUBLICAIN" D'ASSOCIATION DES PARENTS A L'ECOLE**

Le modèle "républicain", le modèle "libéral" à la française, et le modèle participatif du développement social sont promus par des forces différentes. Le modèle "républicain" (compétence exclusive de l'institution, captivité des "usagers"-assujettis) garde ses partisans dans la sphère politique, mais il

---

moyen pour atteindre un but) prévaut dans la politique de la ville, à la différence du partenariat de type économique.

<sup>22</sup>Le Conseil de zone, établi par la circulaire du 1<sup>er</sup> février 1990 qui relance la politique des ZEP, ne comprend pas de représentant des parents. Quant au fonctionnement participatif des écoles et des établissements en ZEP, il n'a pas été revu.

n'est plus véritablement soutenu par les experts ni par les responsables nationaux du secteur. Le nouveau modèle participatif (pouvoir de parole conféré aux usagers) a été posé essentiellement comme principe transversal, non spécifique au secteur scolaire, et il n'a été relayé au sein de l'institution scolaire que par des minorités politiques et syndicales. C'est le modèle de libéralisation mesurée qui focalise l'attention au sein des groupes qui dominent la réflexion sur la "modernisation" du système de formation en France, et qui sont aux commandes de l'administration.

## **2.1. LA "MODERNISATION" DU MODELE "REPUBLICAIN" D'ASSOCIATION DES PARENTS A L'ECOLE : UNE LIBERALISATION MESUREE**

L'idéologie franchement libérale, celle qui récusé l'interventionnisme de l'Etat, ne s'est guère implantée dans le débat français en matière scolaire. Malgré le libéralisme radical de ses conseillers, la droite a conservé après son arrivée au pouvoir en 1993 la ligne consensuelle qui prévalait auparavant, cherchant l'appui aussi bien de la FEN que de la FSU (créée en 1993), surtout après la commotion provoquée par la proposition de loi Bourg-Broc sur le déplafonnement de l'aide des collectivités locales aux investissements des établissements privés (déc. 1993-janv. 1994). Les grands thèmes de la loi de 1989 (centration sur l'élève, autonomie des établissements, efficacité, évaluation, formation des enseignants...) sont communément acceptés tant par les experts du secteur que par les fédérations de parents d'élèves du public, et, faut-il ajouter, par les cadres nationaux du privé. Il en va de même des *155 propositions pour un nouveau contrat* de François Bayrou (mai 1994), qui relèvent du même référentiel.

Force est de constater que les grands clivages organisationnels du secteur : Etat / partenaires, public / privé (conventionné), syndicats enseignants / fédérations de parents, PEEP / FCPE, se traduisent dans le discours tenu au plan national par des inflexions et non par des oppositions<sup>23</sup>.

Cet effet "pensée unique" est significatif d'abord de l'unification réelle du marché des idées en matière d'orientation des systèmes de formation. Le consensus français, de ce point de vue, est l'expression d'un consensus mondial, et d'un rapprochement intereuropéen. Le Centre pour la recherche et l'innovation dans l'enseignement (CERI) de l'OCDE, notamment, a accumulé sur plus de trente ans un ensemble important de travaux autour des problématiques de la démocratisation et de la qualité qui sont centrales

---

<sup>23</sup>Les actes du colloque de 70ème anniversaire de la PEEP, déjà cité, donnent une image de ce consensus au plan du discours.

pour tous les pays membres<sup>24</sup>. Ces travaux font la part des particularismes nationaux en même temps qu'ils s'efforcent de faire ressortir des préconisations acceptables par tous.

Sur la place des parents dans les systèmes éducatifs, ils débouchent sur un libéralisme tempéré, que l'évolution française entérine à sa façon, quelle que soit la couleur du gouvernement. L'idée est qu'un certain rééquilibrage des pouvoirs au profit des "consommateurs", au détriment des "fournisseurs" peut améliorer *indirectement* la qualité des écoles, en favorisant d'une part le soutien des parents et des élèves, et d'autre part une mobilisation des agents scolaires et une direction plus active dans les établissements, deux facteurs reconnus positifs. Cette voie de réforme se traduit notamment par l'ouverture des possibilités de choix offertes aux parents. Toutefois, souligne le CERI (citant Robert Ballion), dans un cadre uniforme de scolarisation, le choix aggrave la ségrégation sociale et renforce les hiérarchies éducatives, mais n'améliore ni les chances d'accès à l'enseignement, ni la qualité globale de celui-ci. Il faut donc, si l'on s'engage dans la voie d'une *politique de choix* (mise en compétition des établissements), l'équilibrer par une diversification accrue de l'offre (pluralisme des formules offertes par les établissements). C'est en gros la voie suivie en France avec les mesures de désectorisation partielle des établissements du second degré, la politique de projet d'établissement et de projet d'école, l'enrichissement de l'information diffusée par la DEP, et l'intégration implicite du réseau privé conventionné dans un "marché scolaire" commun, sinon *unifié*.

Mais l'accord qui se manifeste au plan national ne tient pas seulement à des convergences sur l'essentiel, - objectifs et grandes orientations de l'action. Il tient aussi à l'étroitesse de la marge de manoeuvre qui s'ouvre aux parents d'élèves (ainsi d'ailleurs qu'aux ministres), pour faire valoir des divergences vis-à-vis des syndicats des personnels. L'éducation passe, non sans raison, pour le cas le plus achevé du corporatisme de secteur public. L'accès des problèmes scolaires, et spécialement pédagogiques, au débat public est sévèrement filtré par la puissance administrative, politique, économique et sociale de la corporation<sup>25</sup>. La PEEP, qui souhaite un audit externe du système, a récemment mis en place un Observatoire des parents d'élèves (1996) qui réalise des enquêtes sur toute la France et permet de faire remonter le cas échéant des demandes collectives, - comme cette priorité au

---

<sup>24</sup>Voir *L'OCDE face à l'éducation, 1960-1990*, Paris, OCDE, 1994 ; *Les Ecoles et la qualité, Un rapport international*, Paris, OCDE, 1989 ; *L'Ecole : Une affaire de choix*, Paris, OCDE, 1994.

<sup>25</sup>Cf. AUBERT, Véronique, BERGOUIGNIUX, Gabriel, MOURIAUX, René, *La Forteresse enseignante. La Fédération de l'Education nationale*, Paris, Fayard, 1985. La rupture de la FEN pourrait ne pas avoir d'effets directs sur ce plan. Notons que le secteur privé s'astreint à la même prudence.

dialogue entre enseignants et élèves, mise en avant par une majorité de parents dans l'enquête de 1996. Mais une régulation du système par la *voix* des parents à l'échelon national demeure improbable. Les parents font facilement les frais des alliances, et l'argument "républicain" qui dénie leur capacité à parler au nom de l'intérêt général (seule une logique "domestique" les inspirerait) n'est jamais loin.

Ce type d'argument est encore plus prompt à venir au plan local, où "*quelles que soient la pertinence ou la légitimité des demandes et des revendications des parents, elles se trouvent presque automatiquement dévalorisées*" dans le fonctionnement des organes participatifs des établissements<sup>26</sup>. Le ministère ne l'ignore pas, qui a préféré favoriser l'*exit* en direction du privé (et retour), ou en direction d'autres établissements du public, plutôt que de modifier un système participatif notoirement défaillant. D'ores et déjà, entre un jeune sur deux ou trois "passe dans le privé" à un moment ou à un autre de sa carrière scolaire<sup>27</sup>. Ce mouvement devrait s'accroître à l'avenir, y compris dans les secteurs populaires. Pour l'heure, on trouve au premier rang des "minorités choisissantes" les enseignants eux-mêmes, suivis des professions libérales, chacun jouant de la palette des choix (recours à un autre établissement public, recours au privé) en fonction de ses intérêts et de ses préférences idéologiques<sup>28</sup>.

## **2.2. L'INNOVATION CIVIQUE : UN ECHEC**

La visée de "démocratisation de l'Etat", tracée au tournant des années quatre-vingt-dix, se fondait sur l'anticipation des dangers que court la société plus qu'elle n'était l'expression d'une demande sociale. Ce sont des instances tournées vers la prospective, commissions de préparation du XI<sup>e</sup>

---

<sup>26</sup>Conclusion d'Yves DUTERCQ (INRP), dans Une partie inégale. Les interventions publiques des parents d'élèves, *Politix* (31), 1995, p. 125. La même chose s'observe pour les interventions des élèves délégués aux conseils des établissements.

<sup>27</sup>Alain LEGER et Gabriel LANGOUËT ont les premiers révélé l'ampleur du phénomène des flux d'un réseau à l'autre, comparés à la proportion d'élèves scolarisés dans le privé à un moment donné. Voir *Trajectoires et réussites scolaires*, Paris, Ed. Publidix, 1991 (ils ont donné en 1997 des chiffres qui s'approchent de 50%).

<sup>28</sup>Pour une discussion de la signification sociale du mouvement d'*exit* des familles vers d'autres établissements, voir HERAN, François, Ecole publique, école privée : Qui peut choisir ? *Economie et statistique* (293), 1996-3, p. 17 ss. A noter que l'exercice du *choix* ne se réduit pas à l'*exit*. Sa modalité la plus courante est le choix de la division, dans un système où celles-ci sont fortement hiérarchisées au sein de chaque établissement. Selon toute probabilité, l'*exit* intervient lorsque les modalités internes de l'exercice du choix ne donnent pas satisfaction aux parents "choisissants".

plan, commissions d'évaluation des politiques de la ville et des nouvelles politiques sociales, qui ont fourni les contributions significatives à la formulation de son dessein général. Elle confère à l'Etat une nouvelle responsabilité à partir du constat de la "*crise d'efficacité*" de l'action publique, en regard des principes d'égalité et d'intérêt général qui demeurent le gage et la justification des institutions démocratiques. Reconnu comme régulateur, l'Etat doit se faire "stratège" en adoptant non seulement des buts justes, mais des modes d'action fondés d'un point de vue démocratique, ce qui implique pour l'Etat de "*renoncer à toute prétention tutélaire à l'égard de la société, pour placer le citoyen au coeur de la logique de l'action publique*"<sup>29</sup>. C'est dans ce cadre que l'impératif d'association des usagers aux services publics sur une base de dignité civique prenait toute sa légitimité.

Ni ce diagnostic, ni cette thérapie n'ont jamais été véritablement envisagés pour l'Education nationale, où les réformateurs préfèrent parler de gains d'efficacité, à portée d'un pilotage averti, que d'une crise d'efficacité qui justifierait des remaniements radicaux des fonctionnements de l'institution. La politique des ZEP elle-même, telle que consolidée en rapport avec la politique de la ville, y a été négociée à l'économie (voir encadré), et elle est restée marginale dans l'organisation. Après la défaite des socialistes aux élections législatives de mars 1993, les méthodes de contractualisation de l'action publique dans des périmètres définis se sont vues confirmées, mais le thème de la participation des habitants a été mis en veilleuse. Le discours officiel est désormais muet sur la question de l'association des habitants à l'action scolaire<sup>30</sup>.

*L'école défend ses limites au sein de l'action publique*

La défense des limites de l'école au sein de l'action publique se traduit par exemple dans le partage de la matière entre les commissions chargées de la préparation du Plan. La commission de préparation du XI<sup>e</sup> plan centrée sur l'école, présidée par Michel Praderie, n'a pas traité de l'investissement scolaire de la politique générale de "lutte contre l'exclusion" et de "modernisation de l'Etat". D'un autre côté, dans les commissions

<sup>29</sup> Voir Commissariat général du Plan, Préparation du XI<sup>e</sup> Plan, *Pour un Etat stratège, garant de l'intérêt général*, Rapport de la Commission "Etat, administration et services publics de l'an 2000", présidée par Christian Blanc, Paris, La Documentation française, janvier 1993, p. 101 (proposition n° 9, intitulée : "*Placer le citoyen au coeur de la logique de l'action publique*"). On lit p. 55 : "*L'efficacité est un nouveau principe républicain*", idée qui est également dans la Charte des services publics. Pierre Rosanvallon attirait l'attention sur la "coûteuse confusion du public et de l'étatique" dès 1981, dans *La crise de l'Etat-Providence*, Seuil, 1981, p. 117.

<sup>30</sup> Il l'était dès le remplacement de Michel Rocard à Maignon : la circulaire du 2 décembre 1992, dernier texte réglementaire sur les ZEP, n'en dit rien ni dans le bilan qu'elle trace ni dans les perspectives. La Charte de l'accompagnement scolaire, qui date de la même époque, non plus.



transversales où l'on se préoccupait du traitement des usagers par les institutions, et de la situation particulière des populations à risque d'exclusion, on n'a pas saisi, ou sommairement, l'école parmi les secteurs de l'action publique. Ici, le principe général de la participation des habitants aux politiques qui les concernent était fortement argumenté, mais pas spécifié en un partenariat des parents et de l'école. Là, le principe du redressement de l'école était posé, mais la question d'un partenariat des parents était à peine abordée. Les deux projets de remobilisation institutionnelle qui coexistaient dans l'action publique (le modèle de libéralisation mesurée et le modèle de participation civique) n'ont pas été véritablement confrontés l'un à l'autre au niveau des experts à propos de l'école. Cette façon de construire les frontières entre commissions entérine le statut d'extraterritorialité de l'école "républicaine", alors que les commissions du Plan se démarquent expressément de cette idéologie. Cela infirme par ailleurs la thèse qui veut qu'une élite dirigeante unique vienne accorder au sommet les corporatismes sectoriels, assurant l'harmonisation des politiques publiques<sup>31</sup>.

De ce point de vue, on peut analyser le processus de mise en place de l'articulation entre politique des ZEP et politique de la ville, en 1989-1990, comme un essai manqué de redéfinition des limites de l'école au sein de l'action publique. Cette articulation a été successivement définie par trois textes fondamentaux, prenant effet dans des espaces normatifs distincts et non hiérarchisés : les villes, l'école, et l'échelon déconcentré de l'Etat. C'était : l'Annexe technique à la circulaire n° 3465/S.G du 22 mai 1989 (Premier Ministre), intitulée "*Politique éducative territorialisée et accompagnement scolaire*" ; la circulaire n° 90-028 du 1<sup>er</sup> février 1990 du ministère de l'Education nationale, intitulée "*Mise en oeuvre de la politique des zones d'éducation prioritaires pour la période 1990-1993*" ; et la circulaire n° 3 639/SG, du 22 décembre 1990 (Premier Ministre), "*Renforcement de l'intervention des services publics dans les zones d'éducation prioritaires*". Par touches, ils ont déplacé, puis remplacé et conforté la délimitation initiale.

Ainsi, les deux premières circulaires posent le principe d'une coïncidence maximale à l'avenir entre les politiques de ZEP et de développement social des quartiers. Mais leurs choix stratégiques divergent. La circulaire du Premier Ministre cherche à prendre les fonctionnements sectoriels verticaux dans un ensemble de contraintes et d'incitations horizontales, telles que les problèmes locaux soient analysés pour eux-mêmes et traités en optimisant les ressources présentes sur un site. La circulaire MEN limite au maximum les contraintes externes que doit gérer le système scolaire, et renforce prioritairement la cohésion interne du système, notamment en créant le Conseil de zone, instance qui réunit les responsables de tous les établissements EN de la zone sous la présidence du Responsable de ZEP. Ce dispositif donne un interlocuteur de l'Education nationale au développement social urbain, il ne l'y soumet en aucune façon. Il rend possibles des partenariats de concours dans la mise en oeuvre des actions, il les exclut dans la conception (il est seulement prévu que le *projet de zone* sera *communiqué* aux partenaires). L'excès du modèle de la "territorialisation de l'action éducative" aurait été la confusion du contrôle. Le risque du modèle mis en place par l'EN sera le maintien des routines.

La circulaire gouvernementale du 22 décembre 1990 garantit dans une certaine mesure le maintien d'une régulation externe, en imposant, d'une part, la participation des opérateurs du développement social des quartiers aux organes spécifiques des ZEP, et d'autre part la participation de l'échelon départemental de l'EN à une instance de coordination inter-services présidée par le préfet. La ZEP devenait *de jure* le cadre local de la *mobilisation* de l'ensemble des services publics pour le développement social urbain, tandis que le préfet devenait le *garant* et le meneur de jeu de la *synergie* de l'action publique (on reconnaît là

---

<sup>31</sup>Cette thèse est défendue par Bruno JOBERT et Pierre MULLER dans *L'Etat en action. Politiques publiques et corporatismes*, Paris, PUF, 1987.

les thèmes de la "modernisation de l'Etat"). Toutefois, malgré une référence à l'évaluation, les prérogatives reconnues aux préfets se limitaient à amener chaque service à rendre compte de sa politique au sein de la commission départementale inter-services pour le développement social des quartiers, et à accepter une certaine discussion. Les organes étatiques de la politique de la ville ne pouvaient donc prétendre qu'à un impact discret sur les habitudes institutionnelles scolaires. Les organes municipaux, plus encore. L'affaiblissement de la volonté politique sur la question allait faire le reste. On dit dans l'Education nationale que l'inertie du système est sa meilleure protection contre les politiques.

Les rares expériences qui ont tenté, dans les années 1990-1992, de mettre en oeuvre l'orientation civique de la politique de la ville dans l'association des parents à l'école se sont avérées particulièrement précaires. Les obstacles auxquels elles se sont heurtées éclairent la complexité du processus de rencontre qu'elles supposaient. Premièrement, les lieux manquaient. Un partenariat nécessite un "espace partagé". Or, *"l'espace public déterminé comme un espace commun n'est pas un espace banal. //C'est un espace de rencontre, de mise en commun, un espace partagé au sens que l'on dit d'une valeur, d'un sentiment// et tel qu'il se refuse aujourd'hui à nous à travers les spécifications fonctionnelles des lieux publics ou des services publics.// Qui oserait aujourd'hui concevoir systématiquement ne serait-ce qu'une partie des locaux d'une administration, //d'une école, comme un espace partagé ?"*<sup>32</sup>

Deuxièmement, les habitants se méfiaient. Quelle que soit la façon dont ils gèrent les impératifs scolaires et leurs relations avec les enseignants, ils se savent en position de faiblesse, mal informés et démunis pour soutenir la carrière scolaire de leurs enfants. Ils ne s'accordent pas spontanément une légitimité de "partenaires". Pourtant, un certain nombre d'entre eux cherchent des occasions d'agir. Ils s'avèrent mobilisables pour une action collective visant l'éducation, dès lors qu'ils sentent que l'action a un intérêt pratique. Encore faut-il les toucher. Il faut ensuite que la désillusion ne vienne pas brutalement. Dans un de ses ouvrages, Albert Hirschman étudie les cycles qui amènent à passer à l'action collective, ou à l'abandonner. La déception, avance-t-il, n'est pas tellement liée au changement imaginé car, si incomplet que soit le résultat de l'action, il peut toujours être interprété comme encourageant, et n'enlève rien au fait que la participation est en soi une gratification. La déception viendra plutôt, selon l'auteur, pour des raisons plus fondamentales, comme le sur-engagement, ou son contraire : le sous-engagement forcé<sup>33</sup>. De fait, le resserrement de l'éventail des questions permises aux parents, ou le peu d'enjeu des tâches qui leur sont confiées, débouchent sur leur défection aussi sûrement que leur difficulté à tenir des engagements planifiés. Il est en règle générale mal admis des agents

---

<sup>32</sup>FRAISSE, Robert, L'espace commun, *Les Temps modernes*, 545-546, déc. 1991-janv. 1992, p. 243 ss.

<sup>33</sup> HIRSCHMAN, Albert, *Bonheur privé, action publique*, Paris, Fayard, 1983, p. 161 ss.

scolaires que les parents portent une initiative collective, même lorsque celle-ci repose sur une proximité idéologique avec les enseignants<sup>34</sup>. L'intérêt individuel pour agir au nom de son propre enfant est en pratique le seul motif d'action reconnu aux parents dans l'espace scolaire, et les parents délégués (ou les habitants mobilisés dans le cadre de la politique de la ville) s'y voient sans cesse ramenés.

On a pourtant vu des groupes très peu lettrés s'engager efficacement dans des tâches nécessaires et qui auraient pu sembler à contre-emploi, comme le soutien à l'apprentissage de la lecture par les enfants. Les travaux de Gérard et Eliane Chauveau depuis vingt ans en sont l'illustration<sup>35</sup>. Mais précisément, le type d'intervention de ces chercheurs auprès des familles et des agents scolaires illustre un autre facteur essentiel du processus de rencontre entre agents scolaires et habitants dépourvus de capital scolaire et social : c'est la nécessité d'une instance de médiation capable de neutraliser le jeu de la catégorisation sociale, qui invalide ordinairement les habitants à leurs propres yeux et aux yeux des institutions, et conforte la hiérarchisation des statuts dans l'institution. L'intervention pionnière de Michel Anselme dans la réhabilitation de la cité du Petit Séminaire à Marseille (1976) demeure le modèle de ce type de médiation, - en dehors du champ scolaire<sup>36</sup>.

L'"Université du citoyen", à Marseille, a été l'une des actions fortes visant à instaurer un partenariat civique entre des habitants et des écoles<sup>37</sup>. Elle était due à l'initiative d'un éducateur de justice placé en mission expérimentale de "médiateur social" auprès du préfet. Il l'a pilotée tout au long de son développement scolaire (l'action a connu des développements non scolaires par la suite), en assurant la coordination des "équipes techniques" de quartier (dont les coordonnateurs de ZEP), qui prenaient en charge de leur côté la régulation concrète des travaux. Contrôlant à peu près les obstacles de l'espace, de la présence des habitants, et de la médiation citoyenne, l'action a fini par buter sur le problème massif du mode d'articulation du cadre expérimental ainsi établi avec le cadre institutionnel *normal*. En tout état de cause, la question n'était pas du ressort de la politique de la ville. Durant les années où une volonté politique légitimait ce genre d'expériences, elles n'ont été portées qu'au travers d'opérations ponctuelles

---

<sup>34</sup>L'histoire difficile d'une offre de partenariat faite par des parents FCPE est relatée par Michel BOURGAIN dans *Ensemble, faisons reculer l'échec scolaire*, Lyon, Chronique sociale, 1991.

<sup>35</sup> Dernièrement, *A l'école des banlieues*, Paris, ESF, 1995.

<sup>36</sup>Bien évoquée dans l'ouvrage de Christian BACHMANN et Nicole LE GUENNEC, *Violences urbaines, Ascension et chute des classes moyennes à travers cinquante ans de politique de la ville*, Paris, Albin Michel, 1996, p. 293 ss.

<sup>37</sup>Voir le dossier réuni par Salvatore CONDRÒ, *L'Université du citoyen à Marseille. Regards sur une expérience*, Marseille, ADEUS, Cahier n° 2, 1994.

et transitoires, conçues et financées dans le cadre des dispositions spéciales de la politique de la ville.

L'hypothèse politique initiale tablait sur la capacité organisationnelle du quartier ou de la *zone*, c'est-à-dire sur l'émergence à cette échelle d'un nouvel acteur collectif, à l'interface du social et de l'institutionnel. En réalité, si une relation de co-production entre partenaires a trouvé place quelque part dans cet édifice, c'est plutôt au palier de décision supérieur, articulé sur le triangle préfet (relayé par le sous-préfet chargé de la politique de la ville)-Maire-Inspecteur d'académie directeur des services départementaux de l'Education nationale, palier dont les habitants sont absents, ainsi d'ailleurs que les enseignants.

### ***2.3. DES ROLES D'ELEVES POUR LES PARENTS : LE NEO-REPUBLICANISME SCOLAIRE DANS LES ZONES DEFAVORISEES***

Avec l'échec d'une solution civique volontariste dans les zones en difficulté est venu l'oubli de la dimension fondamentalement politique du problème de l'efficacité de l'institution. Dans les ZEP, l'Education nationale, devenue le service d'Etat instructeur des projets relevant du volet éducation-formation de la politique de la ville, s'est retrouvée très naturellement placée à la commande du réseau élargi des opérateurs intervenant dans le domaine éducatif (qui comprend aussi les associations dispensant l'accompagnement scolaire, notamment). Ce repositionnement hégémonique, dans un contexte favorisant l'octroi de ressources sur une base locale pour des actions "parents", a induit des opérations éparées qui manifestent une forte résurgence de l'idéologie scolaire "républicaine" à l'endroit des parents. L'argument ethnique y sert de justification, dans une approche à la fois généreuse, condescendante et assimilationniste.

Les inventaires d'actions école-parents montées dans les ZEP montrent ainsi une variété d'expériences tendant à instruire les parents ou à les éduquer à leur "métier de parents"<sup>38</sup>. Citons, pour donner idée de l'éventail des actions montées dans ce cadre : des opérations d'alphabétisation pour les mères, l'information sur l'école avec traduction, l'accueil en maternelle, l'éducation nutritionnelle, l'incitation à l'usage du jouet, l'information sur le système

---

<sup>38</sup>Les actions école-parents conduites en France sont connues essentiellement par deux sources, qui se recoupent en partie : un document réalisé par Denis LEROY (CEFISEM de Marseille), *100 Actions Parents-Ecole (écoles et collèges)*, Marseille, Inspection académique des Bouches-du-Rhône, 1995, et la banque de données du Centre Alain Savary (*Centre de ressources sur les pratiques éducatives et sociales en milieux difficiles*), Paris, INRP, depuis 1996. Environ 150 actions sont répertoriées au total, dont l'Université du citoyen.

scolaire, l'information sur le travail de l'élève par carnet de correspondance adapté, ou par film vidéo, le contage dans les classes par des mères, le carnaval interculturel, etc. Nombre d'actions se présentent sous l'emblème de la "médiation" entre parents et école, mais relèvent d'une attitude de "courtage"<sup>39</sup>, c'est-à-dire d'un démarchage pour le compte d'autrui, plutôt que de l'engagement dans un processus de rencontre et de gestion de conflit.

Le dispositif le plus souvent mis en oeuvre à ce titre est la fonction de "femme-relais", sous statut de contrat emploi-solidarité par exemple, implanté dans un centre social. Dans un milieu très touché par le chômage, ce statut est envié. Mais du point de vue de la logique de l'action, cette solution est bien différente de la participation. La "femme-relais", en tant que telle, n'est pas un usager-citoyen qui aurait à la fois des droits et un intérêt individuel et collectif à contribuer à la bonne marche du service public. Elle est du côté du travail social, sans être une professionnelle du travail social. L'exercice de son rôle auprès d'un service public comme l'école et son champ d'action dépendent certes de sa personnalité propre, mais elle n'a globalement qu'une capacité d'exécution par rapport aux demandes de l'école.

Très rares sont les actions répertoriées qui interviennent sur les modalités de la participation des parents, pourtant en crise profonde dans les zones populaires<sup>40</sup>. Mise à part l'Université du citoyen, déjà mentionnée, relevons un aménagement du déroulement du conseil de classe en collège, de sorte à ce que chaque famille ait individuellement une entrevue rapide avec l'ensemble de l'équipe pédagogique de la classe. Cette formule fonctionne dans un site depuis plus de dix ans, à la satisfaction générale semble-t-il, mais sans faire l'objet d'une systématisation.

Les actions inventoriées sont donc ponctuelles, utilitaristes dans la perspective de l'école, et souvent indirectement stigmatisantes. Le parent (ordinairement la mère) est dans la plupart des cas invité à se reconnaître comme manquant de quelque chose d'utile pour la scolarité de son enfant, il lui est proposé de se placer en position de bénéficiaire d'une action spécifique, sans qu'il ait à faire valoir son propre avis sur la question. Le paradoxe est qu'il ne peut répondre à ce genre d'invite que s'il est en réalité déjà proche de la perspective scolaire, et capable de surmonter son appréhension pour s'en approcher encore. Mais ses propres compétences éducatives, ses efforts et ses ambitions, sont largement méconnus ou tenus en suspicion dans le type de dispositif mis en place. D'autant que le "problème immigré" se formule avec plus ou moins de retenue dans la

---

<sup>39</sup>Jean-Pierre GAUDIN, *op. cit.*, p. 102.

<sup>40</sup>Voir le rapport de Agnès HENRIOT VAN ZANTEN (dir.), *La participation des parents au fonctionnement des établissements d'enseignement secondaire*, Rapport de recherche, Equipe de sociologie de l'éducation, Paris V, 1992.

motivation des actions et dans leur orientation : la catégorisation ethnique concourt à naturaliser implicitement l'imputation de handicap.

\*\*\*

*"Une des caractéristiques les plus troublantes de la spécificité française est sa capacité d'organiser sur deux plans la réalité sociale, suivant que l'on suit la logique du discours et des représentations ou bien celle des acteurs et des processus".* Cette phrase dit tout, ou presque, du statut de parent d'élève dans l'école française<sup>41</sup>. Le partenariat des parents, thème de discours légitime, est loin d'être ancré dans les pratiques et dans les processus scolaires. Sous ce thème consensuel à résonnance civique, se vit, selon les cas, une forme non dite et mesurée de libéralisation du rapport des familles à l'école (qui va de pair avec le fait que l'Etat renonce à des innovations touchant au statut des parents dans l'école, donc indirectement à celui des enseignants), ou bien une résurgence de la logique impositive et paternaliste (favorisée par la disponibilité des ressources de la politique de la ville). Dans les ZEP, la visée néo-républicaine à l'endroit des parents, notamment immigrés, a retrouvé un tonus qu'elle a perdu ailleurs.

En règle générale, à l'échelle nationale, un scénario de modernisation interne de l'institution par petites touches, selon une logique technocratique accommodante pour les choix des parents des classes moyennes et prudente vis-à-vis des enseignants, semble prévaloir depuis la chute du ministère Savary sur la question du "grand service public unifié de l'éducation" (1984).

Mais le débat sur le mode de coordination entre les parents et l'école dans les quartiers défavorisés (l'école remplit-elle, ou comment peut-elle remplir sa mission ?) est apparu à peine esquissé. La spécificité d'une politique scolaire territorialisée n'a trouvé jusqu'ici que peu d'écho au sein des hauts fonctionnaires et intellectuels qui suivent les questions d'éducation, et pas davantage parmi les experts de la "modernisation de l'Etat". Le scénario de la "modernisation" technocratique, impulsée de façon purement interne, y est pourtant plus improbable qu'ailleurs. Comment amener les agents scolaires à se focaliser sur le résultat de leur action sans élever leur niveau d'engagement vis-à-vis de leurs élèves ? Et comment obtenir cela sans une quelconque *ouverture* de l'école au quartier ?

Pour l'heure, la voie d'innovation ouverte par l'affirmation que les parents et les enseignants sont des *partenaires* est donc aussi incertaine qu'elle est intuitivement juste. Les parents ne sont pas en position de porter des

---

<sup>41</sup>Luc ROUBAN, *Le Pouvoir anonyme, Les mutations de l'Etat à la française*, Paris, Presses de la Fondation nationale des sciences politiques, 1994, p. 25.

initiatives en tant qu'usagers. Mais les enseignants sont à peine mieux placés, puisque ceux qui feraient une proposition en ce sens à leurs collègues iraient à l'encontre de leur culture commune et de leur intérêt immédiat. Le statut des enseignants du public offre une garantie sans faille contre toute régulation partenariale locale du système.